


0-797253

На правах рукописи



МЕФОДЬЕВА ЮЛИЯ ВЛАДИМИРОВНА

**ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА
БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА
РЕЗУЛЬТАТ**

Специальность 08.00.05 «Экономика и управление
народным хозяйством (региональная экономика)»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Чебоксары - 2011

Работа выполнена в ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова»

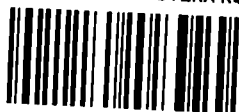
Научный руководитель:

Рыбаков Лев Николаевич,
доктор экономических наук,
профессор кафедры финансов, кредита и
статистики ФГБОУ ВПО «Чувашский
государственный университет имени
И.Н. Ульянова»

Официальные оппоненты:

Кадышев Евгений Николаевич,
доктор экономических наук, профессор,
зав. кафедрой отраслевой экономики
ФГБОУ ВПО «Чувашский
государственный университет имени
И.Н. Ульянова»

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000741269

Бабин Вячеслав Аркадьевич,
доктор экономических наук,
профессор кафедры менеджмента и
бизнеса ФГБОУ ВПО «Марийский
государственный технический
университет»

Ведущая организация:

ФГБОУ ВПО «Чувашский
государственный педагогический
университет»

Защита состоится «26» января 2012 г. в 10⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 212.301.01 при ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова» по адресу: 428015, г. Чебоксары, Московский проспект, д. 29, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова».

Сведения о защите и автореферат диссертации размещены на официальном сайте Минобрнауки РФ в сети Интернет <http://www.vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан «26» января 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук,
доцент

И.Н. Урусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современный этап территориального развития в России характеризуется быстро растущим интересом к проблемам управления социально-экономической системой регионов. Необходимость активизирования развития территорий в условиях ограниченности ресурсов, роста чиновничьего аппарата, неудовлетворенности населения доступностью и качеством оказываемых услуг, а также возрастания социальной нагрузки (например, в Чувашской Республике в 2009 г. на социально-культурную сферу приходилось 52,8% всех расходов, в 2010 г. – 57,5%) требует модернизации существующих подходов к управлению общественными расходами региональными органами власти.

Основой государственного менеджмента выступает механизм бюджетного планирования, играющий немаловажную роль в обеспечении расходных полномочий органов власти, способствующих созданию условий для устойчивого развития территории, важность модернизации которого, предполагающей внедрение корпоративных принципов, методов и инструментов управления, возрастает на уровне регионов. От повышения эффективности распределения финансовых ресурсов во многом зависит создание условий для качественного роста экономики и жизни населения. Тем не менее инструменты результативного бюджетного планирования не всегда успешно и эффективно внедряются и используются на региональном уровне, поэтому необходимость совершенствования технологий и финансового обеспечения системы управления региональным развитием, повышения ее производительности и социально-экономической эффективности обуславливает актуальность формирования целостного финансово-экономического механизма бюджетного планирования, обеспечивающего достижение общественно значимых результатов.

Степень разработанности научной проблемы. Необходимость формирования современного регионального механизма управления общественными расходами на основе внедрения принципов результативного бюджетного планирования остается весьма актуальной и недостаточно проработанной с теоретической и практической точек зрения проблемой.

Различные аспекты результативного управления территориальной социально-экономической системой рассматривались Пером О. Басто, Кларенсом Хендерсоном, исследователями Азиатского банка развития, Ахтариевой Л.Г., Лавриненко А.В., Лавровым А.М. и др.

Проблемы эффективности государственных расходов были рассмотрены Гаман-Голутвиной О.В., Сморгунковым Л.В., Соловьевым А.И., Туровским Р.Ф., Соломко И.М., Лемешко Е.Ю., Тишутинной О.И., Ткачук Л.И., Соломко М.Н. и др.

Значительный вклад в исследование системы бюджетирования, ориентированного на результат, в том числе программно-целевого бюджетного планирования, внесли Ермасова Н.Б., Ковалева Т.М., Малиновская О.В., Скобелева И.П., Стародубровская И.В., Бровкина А.В., Кучкаров З.А., Бараховский А.С., Богданов Л.Н., Ковалевский А.Р. и др.

Остаются недостаточно изученными методические и организационные основы разработки и внедрения инструментов бюджетного планирования, ориентированного на результат, выступающих основой выбора направлений формирования региональных управленческих взаимосвязей.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертации – разработка на основе теоретико-методологических обобщений методических подходов к формированию регионального организационно-экономического механизма бюджетного планирования, ориентированного на результат, направленного на обеспечение устойчивого социально-экономического развития территории.

Выбранная тема диссертации и необходимость достижения поставленной цели обусловили ряд конкретных задач:

- исследование теоретических и методических основ управления по результатам и выявление особенностей бюджетного планирования, ориентированного на результат, в управлении социально-экономическим развитием региона;

- разработка регионального механизма бюджетного планирования, ориентированного на результат, и выявление его отличительных признаков;

- анализ инструментов бюджетного планирования, ориентированного на результат, обеспечивающих активизирование резервов устойчивого развития территории, и разработка предложений по их совершенствованию;

- оценка степени внедрения доклада о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДа) субъекта бюджетного планирования в региональную систему управления;

- совершенствование системы оценки эффективности и результативности деятельности органов управления социально-экономическим развитием региона.

Объектом диссертационного исследования выступает региональный механизм бюджетного планирования, направленный на обеспечение устойчивого социально-экономического развития территории.

Предметом исследования является совокупность управленческих и финансово-экономических отношений, возникающих в практике бюджетного планирования, ориентированного на результат, по поводу обеспечения устойчивого социально-экономического развития региона.

Рабочая гипотеза диссертационного исследования заключается в том, что совершенствование регионального механизма бюджетного планирования на основе ориентированности на качество и общественно значимый результат позволит повысить эффективность управления социально-экономической системой региона.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили концепции и разработки отечественных и зарубежных ученых, практиков-экономистов по теории регионального управления, в том числе управления по результатам, программно-целевого планирования, повышению эффективности бюджетного планирования и использования государственных расходов, а также обще- и частнонаучные методы познания: системный, диалектический, экспертно-аналитический, статистический, а также методы сравнений, декомпозиции, логического и сравнительного анализа и др. В работе использованы акты действующего российского и регионального законодательства, методические рекомендации научно-практических конференций, материалы периодических изданий, методологических семинаров, данные статистики и официальные отчеты федеральных и региональных органов власти.

Эмпирическая база исследования включает материалы правоприменительной практики Министерства экономического развития РФ, Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ, Министерства экономического развития, промышленности и торговли, Министерства финансов и отраслевых министерств Чувашской Республики, Контрольно-счетной палаты Чувашской Республики, Управления Федерального казначейства по Чувашской Республике, а также научное общение и личные наблюдения.

Научная новизна исследования состоит в разработке комплексных научно обоснованных методических подходов к формированию и совершенствованию регионального организационно-экономического механизма бюджетного планирования, ориентированного на результат. Наиболее **существенные результаты** диссертации, содержащие научную новизну, состоят в следующем:

1. Уточнена и раскрыта экономическая сущность управления по результатам в общественном секторе экономики и бюджетного планирования, ориентированного на результат, в управлении государственными расходами региона, обеспечивающих создание условий для реализации целей и задач социально-экономического развития территории, и обоснована необходимость внедрения современных принципов управления государственными расходами, направленных на достижение общественно значимых результатов, в региональную финансово-экономическую подсистему, а также выявлены особенности модели результативного бюджетного планирования.

2. Разработан и обоснован региональный организационно-экономический механизм бюджетного планирования, ориентированного на результат, в системе управления государственными расходами региона, основанный на составлении и применении в практике государственного управления инструментов результативного бюджетного планирования, на основе чего выявлены участки недостаточного нормативно-организационного регулирования и сформулированы отличительные признаки регионального механизма бюджетного планирования, ориентированного на результат, от общефедерального.

3. Предложены направления совершенствования и оптимизации системы бюджетного планирования, ориентированного на результат, и, в частности, организационных и методических аспектов таких инструментов результативного бюджетного планирования, как ДРОНДы субъектов бюджетного планирования, целевые программы, разработанные с учетом региональной специфики и системной проблематики составления и внедрения этих инструментов.

4. Разработан методический подход к оценке уровня внедрения инструментов бюджетного планирования, ориентированного на результат, в систему управления социально-экономическим развитием территории, предполагающего анализ планируемого исполнения и преемственности финансового обеспечения достижения результатов деятельности органов управления, на основе которого осуществлена оценка Сводных ДРОНДов региона.

5. Предложена модель комплексной системы оценки эффективности и результативности государственных расходов, предполагающая зависимость показателей оценки от уровня управления и объекта управления, и разработаны меры по повышению эффективности и результативности бюджетных средств, направленные

на обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечиваются репрезентативной совокупностью использованных статистических данных, выбранным методическим инструментарием, признанными теоретическими положениями зарубежных и отечественных исследователей, авторскими аргументированными выводами, прошедшими положительную апробацию, а также опытом практической реализации в научно-исследовательских работах.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных результатов работы органами государственной власти и местного самоуправления при разработке как концептуальных документов, так и методических рекомендаций по составлению актов регионального социально-экономического стратегирования и бюджетного планирования, а также на стадии непосредственной разработки и внедрения плановых документов, в частности ДРОНДов и целевых программ. Основные результаты и практические рекомендации диссертации позволяют повысить эффективность государственных расходов на основе качественного использования инструментов результативного бюджетного планирования, обоснованной структуризации целей и задач и их увязки с ресурсами, а также оперативного и ответственного принятия эффективных управленческих решений в области достижения общественно значимых результатов региональными органами власти.

Область исследования. Тема и содержание диссертации, научная новизна, а также выводы и предложения соответствуют специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)»: п. 3.15 «Инструменты разработки перспектив развития пространственных социально-экономических систем. ... бюджетное планирование, ориентированное на результат, целевые программы, стратегические планы» и п. 3.21 «Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля».

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационной работы докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, проводимых в Чувашском государственном университете, Чебоксарском кооперативном институте, Волго-Вятской академии государственной службы, Пермском государственном национальном исследовательском университете, Тамбовском областном институте повышения

квалификации работников образования, были опубликованы в 18 изданиях общим объемом 5 п. л. Кроме этого, отдельные положения диссертации были внедрены в деятельность региональных органов государственной власти посредством разработки правоприменительных актов и подготовки отчета о выполнении научно-исследовательской работы «Разработка и составление докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования социального блока в целях повышения качества бюджетного процесса в Республике Саха (Якутия)» (подтверждено справками о внедрении).

Структура диссертации определена задачами научного исследования и включает введение, три главы, в том числе 9 параграфов, заключение, список источников и литературы и приложение. Материалы диссертации изложены на 173 страницах, включая 14 рисунков и 15 таблиц.

Во **введении** обосновывается актуальность исследуемой темы, раскрывается степень разработанности проблемы в экономической науке, определяются предмет и объект исследования, формулируются цели и задачи, раскрываются методологическая основа, научная новизна и практическая значимость работы, приводятся основные положения, выносимые на защиту, сведения об апробации диссертации и ее структура.

В **первой главе «Теоретические и методологические основы бюджетного планирования, ориентированного на результат»** рассмотрены проблемы и предпосылки совершенствования государственного управления и бюджетного планирования на федеральном и региональном уровнях, определяются место и роль бюджетного планирования, ориентированного на результат, в управлении по результатам.

Во **второй главе «Современные направления реформирования системы бюджетного планирования на региональном уровне»** приводится разработанный автором региональный механизм бюджетного планирования, ориентированного на результат, анализируются нормативно-организационные аспекты инструментов результативного бюджетного планирования, приводится анализ составления и оценка внедрения региональных ДРОНДов в процесс результативного бюджетного планирования.

В **третьей главе «Оптимизация региональной системы бюджетного планирования, ориентированного на результат»** обоснована модель комплексной системы оценки эффективности и результативности государственных расходов и разработаны направления ее совершенствования.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются теоретические и практические выводы.

ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнена и раскрыта экономическая сущность управления по результатам в общественном секторе экономики и бюджетного планирования, ориентированного на результат, и обоснована необходимость внедрения современных принципов управления государственными расходами в региональную финансово-экономическую подсистему, а также выявлены особенности модели результативного бюджетного планирования.

Современное состояние российской экономики характеризуется низким уровнем интеграции в международные экономические отношения, выставляющие требования высокой степени эффективности государственного управления и приверженности принципам качества и результативности оказания общественно значимых услуг, целенаправленности, прозрачности и достоверности территориальных финансов. Внутренний потенциал экономики государства также оставляет желать лучшего. Недостаточная степень его развития, в том числе отсутствие условий и стимулов для развития человеческого капитала, низкий уровень конкуренции и высокая доля нерыночного сектора, инфраструктурные ограничения, а также слабая диверсификация, создающая высокую зависимость от мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары, вынуждают критичнее относиться ко всей системе государственного управления.

Система управления государственными расходами находится на переходной стадии своего преобразования и оптимизации, и отсутствие упорядоченной системы управления по результатам приводит либо к дублированию деятельности, либо к ее распылению, отражая достаточно низкую эффективность системы государственного управления в целом и бюджетного планирования в частности.

К частным проблемам бюджетного планирования можно отнести, во-первых, отсутствие должной оценки финансовых, экономических, социальных последствий проведения государственной политики, альтернативных вариантов достижения стратегических целей, что, в свою очередь, затрудняет выбор оптимального варианта стратегического планирования. Взаимосвязь и взаимообусловленность инструментов стратегирования и планирования недостаточно проработаны и требуют системного подхода. Во-вторых, наличие формализма во внедрении

механизмов и инструментов бюджетного планирования, ориентированного на результат. Не первый год государственные финансы Чувашии подвергаются реформаторскому воздействию: регион стал одним из первых участников Программы реформирования региональных финансов. Однако, как подтверждает практика, такие инструменты, как доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Чувашии, которые разрабатывались в течение последних пяти лет, обоснования бюджетных ассигнований, которые были разработаны Министерством экономического развития, промышленности и торговли Чувашии на 2010 г., не принесли существенных плодов. Органы исполнительной власти Республики все еще не готовы применять современные методы планирования и управления так, чтобы получать положительный эффект от увязки бюджетных ассигнований с целями, задачами и результатами, несмотря на наличие принятых нормативных документов. Бюджетное планирование, ориентированное на результат, воспринимается как надстроечный материал, отвлекающий от выполнения ежедневных обязанностей, который, в свою очередь, может повлиять на возникновение неэффективных расходов.

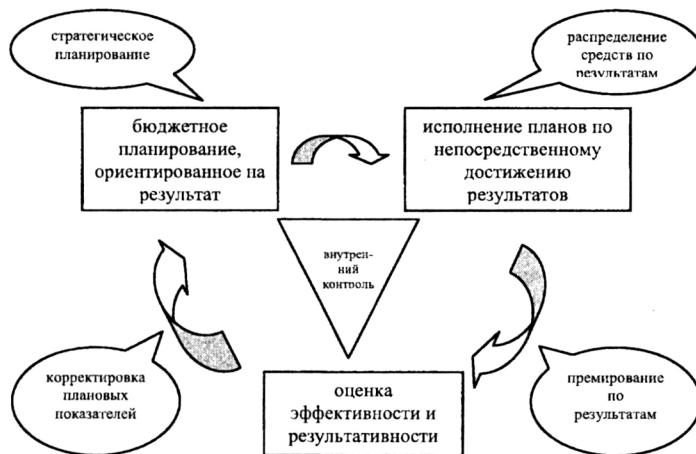


Рис. 1. Процесс управления по результатам

Считаем, что существующие традиционные методы управления государственными финансами исчерпали себя и не позволяют рационально и эффективно решить проблемы несбалансированности бюджетов, а также удовлетворить нужды потребителя в качестве оказываемых бюджетных услуг в современных рыночных реалиях. Рост

расходов бюджетов не успевает за ростом требований социально-экономической жизни страны, поэтому возникает вопрос максимально полного использования государственного управленческого ресурса с акцентом на интенсификацию усилий и направленностью на результат.

Исходя из того что методы управления по результатам были заимствованы в государственный сектор из частного и отсутствует единое мнение ученых в отношении дефиниции управления по результатам в общественном секторе экономики, нами предложено его определение как перманентного процесса планирования, осуществления деятельности публично-правовых образований и контроля за ней, суть которого направлена на получение общественно полезных эффектов в условиях ограниченного объема ресурсов и определенных приоритетов социально-экономического развития.

В диссертационном исследовании были систематизированы знания о бюджетном планировании государственных расходов и выявлены его особенности как одного из этапов управления по результатам в общественном секторе экономики и стадии бюджетного процесса, с учетом того что это взаимопроникающие понятия, но первое охватывает весь государственный сектор, а второе – сосредоточено на узкой бюджетной направленности.

На наш взгляд, бюджетное планирование занимает центральное место в системе управления финансово-экономической подсистемой публично-правового образования. В рамках модернизации бюджетного планирования предполагаются развитие и расширение сферы применения программно-целевых методов, направленных на разработку процедур оценки эффективности и результативности бюджетных расходов, а также поэтапная переориентация от сметного принципа планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на результат.

2. На основе анализа регионального опыта обоснован механизм регионального бюджетного планирования, ориентированного на результат, и сформулированы его отличительные признаки от общегосударственного.

В целях преодоления проблемы параллельного течения процессов прогнозирования социально-экономического развития региона и планирования государственных расходов, обеспечения координации региональных органов власти становится необходимой разработка механизма бюджетного планирования, ориентированного на результат. Такой механизм сочетает в себе как разработку целей и задач, формируемых в рамках прогноза социально-экономического развития, так и увязку их с бюджетными ресурсами. Кроме этого, система целей и

задач будет более детальной и конкретизированной по непосредственным исполнителям.

Механизм бюджетного планирования, ориентированного на результат, как часть системы управления по результатам, по нашему мнению, представляет собой ориентированный на достижение общественно значимых результатов деятельности органов власти комплекс форм, методов и средств воздействия на разработку и принятие управленческих решений в области целеполагания и распределения средств регионального бюджета по целям и задачам.

Формирование регионального механизма бюджетного планирования, ориентированного на результат, невозможно без наличия системы регионального стратегического планирования, которая выступает отправной точкой, формулирующей общие целевые ориентиры управленческой деятельности государственных органов региона.

Центральными двигателями процесса регионального бюджетного планирования, ориентированного на результат, должны выступать субъекты бюджетного планирования. От них зависит разработка системы целей, задач и показателей, соответствующей представлениям общества о направлениях регионального социально-экономического развития. Она должна содержать основные направления и планируемые результаты деятельности субъектов бюджетного планирования, выраженные в количественной и качественной форме, а также описание желаемого состояния подведомственной им сферы.

В целях диссертационного исследования к функциям региональных субъектов бюджетного планирования мы отнесли:

- формулирование целей и задач деятельности субъекта бюджетного планирования и подведомственных ему учреждений;
- разработку системы показателей непосредственных и конечных результатов деятельности субъектов бюджетного планирования и подведомственных ему учреждений;
- определение потребности населения в объемах и качестве государственных услуг, разработку стандартов качества бюджетных услуг и обоснование их стоимости;
- формирование региональных и ведомственных целевых программ и др.

Под региональным механизмом бюджетного планирования, ориентированного на результат, автором понимается целостная организованная система взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, основанная на системе регионального стратегического

планирования и направленная на достижение конечных результатов федерального и регионального значения (рис. 2).

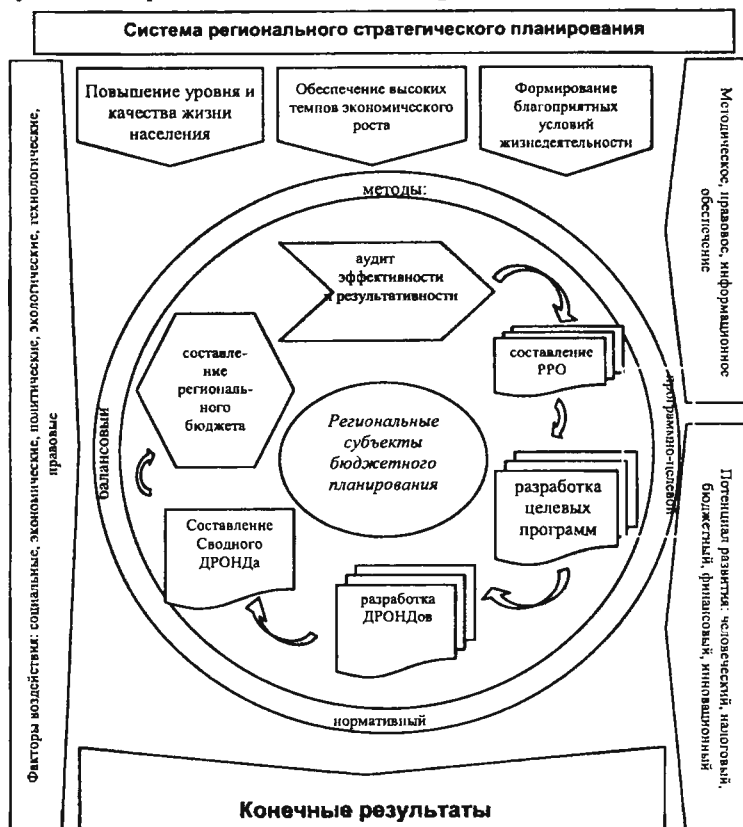


Рис. 2. Региональный механизм бюджетного планирования, ориентированного на результат

Региональный механизм бюджетного планирования, ориентированного на результат, направлен на обеспечение:

- эффективного управления общественными финансами региона на основе выбора стратегических целей и тактических задач деятельности субъекта бюджетного планирования, целевых программ, реестров расходных обязательств;
- эффективного взаимодействия органов государственной власти региона в процессе бюджетного планирования, ориентированного на результат, реализации основных направлений деятельности, в том числе

республиканских и ведомственных целевых программ и межведомственных задач;

- бюджетного планирования государственных расходов с учетом достигнутых ранее результатов деятельности и с ориентацией на достижение среднесрочных и долгосрочных целевых показателей;

- контроля достижения стратегических целей и решения тактических задач на основе системы, главным образом внутренней, оценки эффективности и результативности.

К отличительным от общефедерального особенностям регионального механизма бюджетного планирования, ориентированного на результат, можно отнести следующие:

- направленность на достижение в первую очередь региональных целей и задач, что в конечном итоге служит основой решения стратегических и оперативных целей и задач социально ориентированного рыночного государства;

- наличие собственных предметов ведения региональной власти, отличных от федеральных, существование которых обусловлено федеративным устройством РФ;

- наличие фактора вертикального воздействия, оказываемого на развитие региона общегосударственными и ведомственными органами управления;

- самостоятельная региональная социально-экономическая система, определяющая характер взаимодействия субъектов бюджетного планирования и формирующая особую систему целей и задач территории с учетом ее потребностей и особенностей функционирования;

- обособленная целостная территория, характеризующаяся климатическими, административными и социально-экономическими особенностями, определяющая сферу влияния системы регионального бюджетного планирования, ориентированного на результат.

3. Предложены направления совершенствования организационных и методических аспектов таких инструментов результативного бюджетного планирования, как доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы) субъектов бюджетного планирования, целевые программы.

Все инструменты планирования должны иметь тесную взаимосвязь между собой и быть встроены в региональную систему управления. Можно выявить следующую картину взаимодействия инструментов планирования в системе бюджетного планирования, ориентированного на результат (рис. 3).

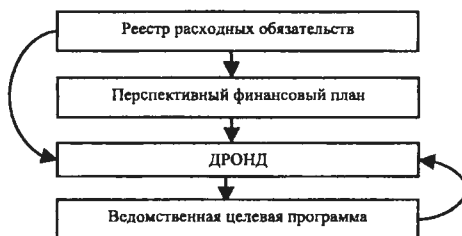


Рис. 3. Взаимосвязь инструментов планирования в системе бюджетного планирования, ориентированного на результат

Одним из путей расширения сферы применения и повышения качества программно-целевых методов бюджетного планирования является ежегодное представление органами государственной власти регионов ДРОНДов. Среди задач их разработки можно выделить необходимость обеспечения эффективности процессов планирования, мониторинга и оценки, ориентированных на результат, а также формирование информационной базы для составления сводного ДРОНДа, являющегося обобщающей оценкой деятельности региональной системы управления и ее перспектив, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона.

На основе анализа ДРОНДов субъектов бюджетного планирования Чувашии и обобщения регионального опыта автором был сделан вывод о недостаточной наработке навыков составления и использования инструментов бюджетирования по результатам на практике, выделены связанные с этим проблемы в субъектах РФ и предложены следующие этапы системного внедрения инструментов результативного бюджетирования:

1. Построение четкой последовательной схемы планирования деятельности органа управления по инструментам, срокам, исполнителям.
2. Определение взаимосвязи инструментов планирования, т.е. выявление влияния отдельных инструментов друг на друга, таких как ДРОНД, реестр расходных обязательств, бюджет и др.
3. Определение правовой формы ДРОНДов и программ, обязывающей принимать к исполнению утвержденные параметры.
4. Построение иерархии целей и задач, переходящей от целей развития региона к целям и задачам деятельности органов власти, направленным на достижение результата.
5. Принятие нормативных документов о распределении функций и ответственности по реализации целей, задач и программ между

структурными подразделениями субъекта бюджетного планирования, а также процедур мониторинга и аудита эффективности.

6. Определение процедуры включения изменений и дополнений в доклады, реестры и бюджеты с учетом их влияния друг на друга.

7. Утверждение перечней бюджетных услуг, а также порядка их оценки.

8. Проведение разъяснительных работ о значимости и взаимосвязи параметров бюджетного планирования для исполнителей принятых программных документов.

В диссертации проанализированы динамика и структура финансового обеспечения реализации запланированных субъектами бюджетного планирования Чувашии параметров, а также изменения структуры целевых средств и сделан вывод о слабой взаимосвязи инструментов бюджетного планирования, а именно ДРОНДов и бюджета субъекта Федерации.

В 2010 г. произошло увеличение расходов республиканского бюджета, что прежде всего было связано с ростом доходной части республиканского бюджета по сравнению с 2009 г. В течение 2010 г. первоначальные плановые назначения были пересмотрены в сторону увеличения, в частности по налогу на прибыль (на 31,2%) и акцизам (на 8,8%). В итоге собственные доходы бюджета Чувашии были мобилизованы в объеме 14295,9 млн руб. При этом удельный вес собственных доходов в общем объеме поступлений составил 52,5% (за 2009 г. – 42,4%) и увеличился на 10,1 п.п. по сравнению с 2009 г.

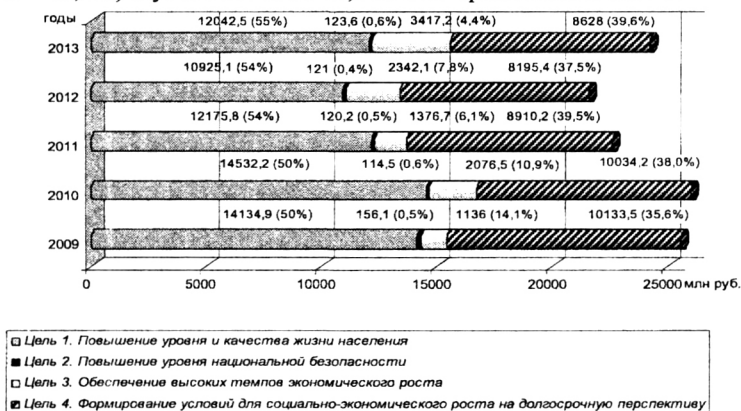


Рис. 4. Распределение средств республиканского бюджета Чувашии по целям в 2009 – 2013 гг.

Однако предосторожность субъектов бюджетного планирования продолжала влиять на распределение средств по целям и задачам, отражающее их приверженность пессимистическому сценарию социально-экономического развития региона. 2011 и 2012 гг. характеризуются значительным сокращением целевых расходов – на 15,6% и 19,3% по сравнению с 2010 г. соответственно. Значительно сократились плановые показатели финансирования на 2011 г. по Цели 3 (на 33,3% к 2010 г.) и Цели 1 (на 16,3%), в 2012 г. – по Цели 1 (на 24,8% к 2010 г.) и Цели 4 (на 18,3%) (рис. 4).

Финансовые показатели доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования являются своего рода заявкой при распределении бюджетных ассигнований по целям и задачам. Управление по результатам предполагает концентрацию внимания на достижении непосредственных и конечных результатов, но не отменяет принятия решений по выделению необходимого объема бюджетных средств и их фактического обеспечения. Принцип взаимосвязи инструментов планирования должен проявляться и в связи параметров ДРОНДа с параметрами бюджета, что должным образом обеспечит формирование эффективного экономического механизма регулирования регионального развития.

4. Разработан методический подход к оценке уровня внедрения инструментов бюджетного планирования, ориентированного на результат, в систему управления социально-экономическим развитием территории.

С целью проведения оценки степени внедрения инструментов результативного бюджетного планирования на примере ДРОНДов разработан методический подход, предполагающий оценку по двум параметрам: степени предварительного исполнения и степени преемственности бюджетных параметров, позволяющий оценить параметры ДРОНДов субъектов бюджетного планирования и обосновать, не умаляя достигнутых положительных эффектов, наличие проблем, связанных с упорядочением и оптимизацией механизма разработки и исполнения основных инструментов результативного бюджетного планирования, а также с повышением степени их внедрения в практическую деятельность органов власти. Представленный методический подход позволяет оценить ДРОНДы как отдельно по степени планируемого исполнения и степени преемственности показателей, так и по степени внедрения параметров принятого НПА в бюджетный процесс в целом, что характеризует степень эффективности деятельности региональных органов управления. Обобщенная оценка

степени внедрения инструмента бюджетного планирования может варьироваться от 0,3 до 3 баллов, что будет характеризовать уровень использования и выполнения принятых норм и нормативов в управлении бюджетными расходами.

Так, представленные ДРОНДы дают возможность оценить степень внедрения по 2009 и 2010 гг.: по 2009 г. общая сумма баллов равна 0,6 балла, а по 2010 г. – 0,4 балла. Это говорит о том, что если в 2009 г. степень внедрения ДРОНДа была низкой, то в 2010 г. она снизилась еще на 0,2 балла и стала очень низкой, и еще раз подтверждает наш тезис – финансовый кризис вызвал неопределенность в бюджетном планировании и государственные органы занизили ожидаемые параметры исполнения бюджета.

Тем не менее, несмотря на то что полученные показатели далеки от идеала, хотелось бы отметить положительную динамику коэффициента вариации и его планомерное снижение, свидетельствующие о наличии тенденции к росту общей степени внедрения.

Таблица 1

Методический подход к оценке уровня внедрения инструментов
результативного бюджетного планирования

1. Выбор сравниваемых параметров инструментов планирования	
2. Оценка уровня внедрения инструмента планирования	
2.1. Оценка уровня планируемого исполнения инструмента планирования	2.2. Оценка уровня преемственности инструмента планирования
<p>3. Расчет показателей уровня планируемого исполнения по каждой статье инструмента планирования:</p> $K_{\text{исп}} = \frac{X_{\text{предвизр. исполнения}}}{X_{\text{планн}}} \times 100 \%$	<p>3. Расчет показателей уровня преемственности по каждой статье инструмента планирования:</p> $K_{\text{преем}} = \frac{X_{\text{планн. краткосроч.}}}{X_{\text{планн. долгосроч.}}} \times 100 \%$
4. Определение среднего значения уровня планируемого исполнения инструмента планирования	4. Определение среднего значения уровня преемственности инструмента планирования

<p>5. Расчет показателей вариации уровня планируемого исполнения:</p> <p>5.1. Среднее линейное отклонение</p> $\bar{T}_{исп} = \frac{\sum K_{исп} - \bar{K}_{исп} }{n}$ <p>5.2. Среднее квадратическое отклонение</p> $\sigma_{исп} = \sqrt{\frac{\sum (K_{исп} - \bar{K}_{исп})^2}{n}}$ <p>5.3. Коэффициент вариации, %</p> $K_{вар}^{исп} = \frac{\sigma_{исп}}{\bar{K}_{исп}} \times 100\%.$	<p>5. Расчет показателей вариации уровня преемственности:</p> <p>5.1. Среднее линейное отклонение</p> $\bar{T}_{преем} = \frac{\sum K_{преем} - \bar{K}_{преем} }{n}$ <p>5.2. Среднее квадратическое отклонение</p> $\sigma_{преем} = \sqrt{\frac{\sum (K_{преем} - \bar{K}_{преем})^2}{n}}$ <p>5.3. Коэффициент вариации, %</p> $K_{вар}^{преем} = \frac{\sigma_{преем}}{\bar{K}_{преем}} \times 100\%.$														
<p>6. Присвоение баллов коэффициентам вариации по уровням планируемого исполнения и преемственности параметров инструмента планирования:</p> <table border="1" data-bbox="235 765 897 989"> <thead> <tr> <th>Значение коэффициента вариации, %</th><th>Баллы</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0 – 10</td><td>1,0</td></tr> <tr> <td>11 – 30</td><td>0,8</td></tr> <tr> <td>31 – 60</td><td>0,6</td></tr> <tr> <td>61 – 100</td><td>0,4</td></tr> <tr> <td>100 – 200</td><td>0,2</td></tr> <tr> <td>200 и более</td><td>0,1</td></tr> </tbody> </table>		Значение коэффициента вариации, %	Баллы	0 – 10	1,0	11 – 30	0,8	31 – 60	0,6	61 – 100	0,4	100 – 200	0,2	200 и более	0,1
Значение коэффициента вариации, %	Баллы														
0 – 10	1,0														
11 – 30	0,8														
31 – 60	0,6														
61 – 100	0,4														
100 – 200	0,2														
200 и более	0,1														
<p>7. Суммирование баллов по коэффициентам вариации по каждому году в отдельности</p>															
<p>8. Оценка степени внедрения инструмента бюджетного планирования:</p> <table border="1" data-bbox="190 1107 941 1265"> <thead> <tr> <th>Общее количество баллов</th><th>Степень внедрения</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3 – 2,4</td><td>высокая</td></tr> <tr> <td>2,2 – 1,2</td><td>средняя</td></tr> <tr> <td>1 – 0,6</td><td>низкая</td></tr> <tr> <td>0,5 – 0,3</td><td>очень низкая</td></tr> </tbody> </table>		Общее количество баллов	Степень внедрения	3 – 2,4	высокая	2,2 – 1,2	средняя	1 – 0,6	низкая	0,5 – 0,3	очень низкая				
Общее количество баллов	Степень внедрения														
3 – 2,4	высокая														
2,2 – 1,2	средняя														
1 – 0,6	низкая														
0,5 – 0,3	очень низкая														

Результаты проведенной оценки внедрения ДРОНДов Чувашии позволили сделать вывод о низкой степени исполняемости и преемственности параметров финансового обеспечения регулирования

регионального развития, представленных в докладах, и наличии проблем, связанных с упорядочением и оптимизацией механизма разработки и исполнения основных инструментов бюджетного планирования, ориентированного на результат, а также с повышением степени их внедрения в финансово-экономическую подсистему управления региональным развитием.

5. Предложена модель комплексной системы оценки эффективности и результативности государственных расходов, и выработаны меры по ее повышению, направленные на активизацию устойчивого социально-экономического развития региона.

В работе рассмотрены вопросы формирования системы оценки эффективности и результативности бюджетных расходов, уточнена взаимосвязь показателей экономичности, результативности и эффективности (рис. 5). На вершине пирамиды находятся фактически полученные результаты, которые являются конечной целью деятельности субъектов бюджетного планирования, а эффективность и результативность – первостепенными критериями по сравнению с экономичностью.



Рис. 5. Взаимосвязь показателей экономичности, эффективности и результативности

На основе анализа системы оценки эффективности и результативности деятельности публично-правовых образований диссертантом была разработана модель комплексной системы оценки указанных параметров (рис. 6), которую предлагается производить отдельно по видам объектов управления: государственным услугам, выплатам и льготам и для каждого уровня управления: государственного (муниципального) учреждения, субъекта бюджетного планирования (т.е. главного распорядителя бюджетных средств) и кабинета министров (правительства) в целом. Такой всесторонний подход позволит как применить адекватные критерии оценки к каждой

области деятельности государственных органов, так и учесть вклад каждого исполнителя в достижение общезначимых целей. Охват различных уровней управления и благ, на которые направлено их воздействие, обеспечит выявление слабых мест планирования и исполнения, на которых необходимо будет усилить государственное присутствие либо изменить характер воздействия. Для построения модели были использованы следующие сокращения: ЭФ – эффективность, РЕЗ – результативность, ЭК – экономичность, УСЛ – бюджетные услуги, ВЫП – бюджетные выплаты, ЛЬГ – бюджетные льготы, Г(М)У – государственные (муниципальные) учреждения, СБП – субъект бюджетного планирования, ПР – правительство региона.

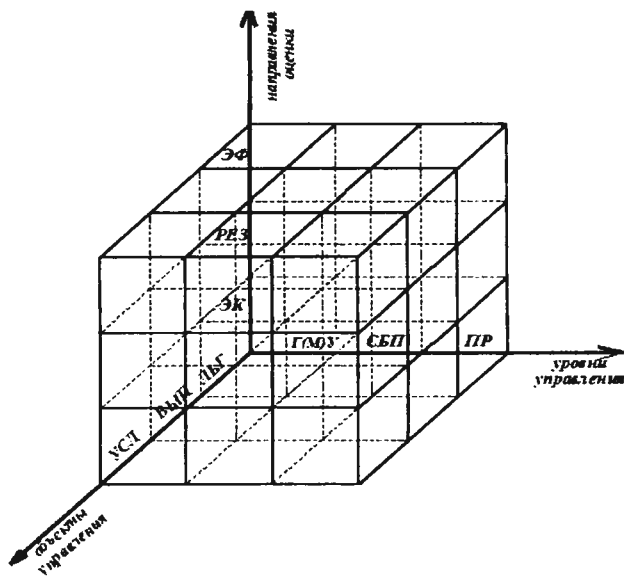


Рис. 6. Модель комплексной системы оценки эффективности и результативности государственных расходов

Автором была выработана система мер по повышению эффективности и результативности осуществления бюджетных расходов, среди которых можно выделить повышение качества бюджетного планирования и исполнения бюджета исходя из открытости, преемственности, выполняемости государственных целей и задач, а также увязанных с ними бюджетных параметров; упорядочение системы регионального бюджетного планирования, включающей

комплекс докладов, программ, стандартов, нормативов, по срокам и исполнителям; оптимизация расходных обязательств бюджета путем логического завершения реформирования бюджетной сети, распределения наибольшей части расходов по программному принципу, а также выявление наиболее эффективных путей их расходования; экономия бюджетных средств за счет сокращения или отказа от некоторых видов второстепенных и избыточных расходов, последующее перераспределение и сосредоточение ресурсов на решении наиболее важных для общества задач и др.

Список опубликованных работ по теме диссертации

Работы, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК РФ

1. Мефодьева Ю.В. Проблемы внедрения инструментов результативного бюджетирования в управление финансово-экономической подсистемой на региональном уровне // Вестник Чуваш. ун-та. Гуманитарные науки. 2011. № 1. С. 420 – 424 (0,5 п. л.).
2. Мефодьева Ю.В. Финансово-экономический аспект результативного бюджетного планирования в регионе // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 32. С. 47 – 51 (0,4 п. л.).
3. Мефодьева Ю.В. Бюджетное программирование как мера повышения эффективности государственных расходов // Управление экономическими системами: электр. научный журнал. 2011. № 10. URL: <http://www.uecs.ru> (0,4 п. л.).
4. Мефодьева Ю.В. Формирование системы оценки эффективности и результативности государственных расходов // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. URL: http://www.e-journal.spa.msu.ru/29_2011Mefodyeva.html (0,3 п. л.).

Статьи, опубликованные в прочих научных изданиях:

5. Мефодьева Ю.В. Финансовый контроль как основа повышения эффективности исполнения бюджетов // Финансовый мониторинг в инновационном развитии региона: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2008. С. 116 – 119 (0,2 п. л.).
6. Мефодьева Ю.В. Реализация концепции результативного бюджетирования субъектом национальной экономики // Открываем новые имена 2008 – 2009: материалы респ. конкурса науч. студ. работ. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2009. С. 144 – 148 (0,2 п. л.).
7. Мефодьева Ю.В. Практика современных преобразований в управлении региональными финансами // Инновационные технологии

как фактор обеспечения конкурентоспособности регионов: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2009. С. 37 – 40 (0,1 п. л.).

8. Мефодьева Ю.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, как основа реформирования бюджетного процесса // Сборник научных статей докторантов, аспирантов и соискателей. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2009. Вып. 5. С. 99 – 106 (0,3 п. л.).

9. Мефодьева Ю.В. Результативное бюджетирование как модель бюджетного менеджмента // Сборник научных статей докторантов, аспирантов и соискателей. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2009. Вып. 6. С. 81 – 85 (0,2 п. л.).

10. Мефодьева Ю.В. Результативное управление региональной экономикой в условиях мирового финансового кризиса // Обеспечение конкурентоспособности региона в условиях финансово-экономического кризиса: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2009. С. 115 – 118 (0,2 п. л.).

11. Мефодьева Ю.В. Развитие агропромышленного комплекса Чувашской Республики в условиях внедрения результативного бюджетирования // Региональные особенности аграрных отношений в России: история и современность: Всерос. научно-практ. конференция, посвященная Году земледельца в Чувашской Республике. Чебоксары: ЧКИ РУК, ЧГИГН, 2010. Часть 2. С. 232 – 238 (0,3 п. л.).

12. Мефодьева Ю.В. Управление финансово-экономической подсистемой Чувашской Республики в условиях кризиса // Национальная экономика России в современных условиях: особенности развития в посткризисный период: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2010. С. 247 – 250 (0,2 п. л.).

13. Мефодьева Ю.В. Сельскохозяйственный комплекс государства как объект внедрения современных методов управления // Основные направления реализации Доктрины продовольственной безопасности: сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2010. С. 59 – 61 (0,2 п. л.).

14. Мефодьева Ю.В. Проблемы внедрения ДРОНДов в процесс результативного бюджетного планирования // Актуальные проблемы науки: сб. науч. тр. по мат-лам Междунар. науч.-практ. конф. 30 мая 2011 г.: в 4 частях. Часть 1. М-во обр. и науки РФ. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2011. С. 69 – 70 (0,1 п. л.).

15. Мефодьева Ю.В., Березина Н.В. Опыт и предпосылки внедрения результативного управления в государственных органах России // Эффективность, результативность и качество государственного и

муниципального управления: мат-лы II Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: «Новое время», 2011. С. 466 – 473 (0,5 п. л.).

16. Мефодьева Ю.В. ДРОНД как инструмент реализации принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат // Формирование финансовых основ модернизации экономики региона: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: Перфектум, 2011. С. 88 – 96 (0,4 п. л.).

17. Мефодьева Ю.В. Реализация принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в Чувашской Республике // Молодые ученые о современном финансовом рынке РФ: мат-лы заочн. междунар. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых / Пермь: электр. многопредмет. науч. журнал "Университетские исследования", 2011. URL: <http://www.uresearch.psu.ru> (0,3 п. л.).

18. Мефодьева Ю.В. Проблемы внедрения ДРОНДов в процесс результативного управления государственными расходами // Актуальные проблемы экономической теории и региональной экономики. Чебоксары: Изд-во «Перфектум», 2011. №1. С. 73 – 76 (0,2 п. л.).

Подписано в печать 22.12.2011. Формат 60х84/16.

Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № 830.

Чувашский государственный университет

Типография университета

428015 Чебоксары, Московский просп., 15.